

BVGer B-1605/2015 vom 10. August 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-08-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-1605_2015

FR: TAF B-1605/2015 du 10 août 2016

IT: TAF B-1605/2015 del 10 agosto 2016

Regeste

Arbeitnehmerschutz

Erwägungen

E. 1.1

Die angefochtene Verfügung vom 3. Februar 2015 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar (Michel Daum, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, Rz. 7 zu Art. 9; vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_629/2014 vom 12. August 2015 E. 1). Das SECO ist eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts gemäss Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. d des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32), weshalb das Bundesverwaltungsgericht zur Behandlung der Beschwerde zuständig ist.

E. 1.2

Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Er hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

E. 1.3

Nachdem die Eingabefrist und -form gewahrt sind (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), die Vertreterin sich rechtsgenügend ausgewiesen hat (Art. 11 Abs. 2 VwVG) und der einverlangte Kostenvorschuss rechtzeitig überwiesen wurde (Art. 63 Abs. 4 VwVG), ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Erachtet eine Behörde ihre Zuständigkeit als eindeutig nicht gegeben oder als zweifelhaft, gelangt grundsätzlich ein verwaltungsinternes Verfahren zur Anwendung, welches dem Ziel dient, die zuständige Behörde zu ermitteln. Es wird keine Verfügung erlassen. Nur wenn eine Partei die Zuständigkeit der Behörde - entgegen deren eigenen Beurteilung - behauptet, hat die Behörde gemäss Art. 9 Abs. 2 VwVG mittels (Nichteintretens-) Verfügung über ihre Zuständigkeit zu befinden, womit der Partei die Möglichkeit eröffnet wird, ihren Standpunkt auf dem Rechtsmittelweg geltend zu machen (Thomas Flückiger, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009 Rz. 9 ff. zu Art. 9). Das Nichteintreten kann die Behörde gegebenenfalls mit einer Überweisung der Sache an die zuständige Stelle verbinden (Michel Daum, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, Rz. 7 zu Art. 9).

E. 3

In der angefochtenen Verfügung trat das SECO auf das Gesuch des Beschwerdeführers vom 22. Dezember 2014 um Erlass einer Feststellungsverfügung betreffend Schichtarbeit beim Flughafen Zürich mangels Zuständigkeit nicht ein. Der Beschwerdeführer beantragt beim Bundesverwaltungsgericht, die Angelegenheit sei an die als zuständig zu erklärende Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese die Rechtslage betreffend Schichtarbeit in Dienstbetrieben in geeigneter Form kläre und die Vollzugsbehörden entsprechend anweise. Streitig und zu prüfen ist demnach, ob sich die Vorinstanz in ihrer Nichteintretensverfügung vom 3. Februar 2015 zu Recht für den Erlass der vom Beschwerdeführer angebehrten Feststellung betreffend Schichtarbeit beim Flughafen Zürich als unzuständig erklärt hat. Vorliegend nicht zu prüfen sind demgegenüber die materiellen Ausführungen des Beschwerdeführers hinsichtlich der von ihm geltend gemachten Schichtarbeit beim Flughafen Zürich.

E. 3.1

Die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung der arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen werden im Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) geregelt. Dieses sieht in Art. 41 vor, dass der Vollzug des Gesetzes und der dazugehörigen Verordnungen den Kantonen obliegt. Art. 79 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000 (ArGV 1; 822.111) hält detailliert die Aufgaben der (kantonalen) Vollzugsbehörde des ArG fest. So führen die kantonalen Behörden insbesondere Kontrollen in den Betrieben über die Einhaltung der Vorschriften des Gesetzes und der Verordnung durch (Art. 79 Abs. 1 lit. a ArGV 1). Sie beraten die mit Aufgaben des Arbeitsgesetzes betrauten Personen in Fragen der Anwendung des Gesetzes und der Verordnungen (Art. 79 Abs. 1 lit. b ArGV 1) und informieren Arbeitgeber, Arbeitnehmer, deren Organisationen, weitere Fachorganisationen und andere interessierte Stellen über aktuelle Fragen und Entwicklungen (Art. 79 Abs. 1 lit. c ArGV 1). Art. 80 ArGV 1 bezeichnet schliesslich die Angaben, die der Bericht der kantonalen Behörden an das SECO zu enthalten hat.

E. 3.2

Gemäss Art. 42 ArG obliegt dem Bund die Oberaufsicht über den Vollzug des Gesetzes und der Verordnungen durch die Kantone. Er kann den Kantonen Weisungen erteilen (Art. 42 Abs. 1 ArG). Dem Bund kommen ferner die Vollzugsmassnahmen zu, für die ihn das Gesetz ausdrücklich als zuständig erklärt sowie der Vollzug des Gesetzes und der Verordnungen in den Betrieben des Bundes (Art. 42 Abs. 2 ArG). Art. 42 Abs. 3 ArG sowie Art. 75 ArGV 1 bestimmen diesbezüglich das SECO als Fachstelle des Bundes. Dieses hat die Durchführung des Gesetzes zu beaufsichtigen und zu koordinieren sowie für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen (Art. 75 Abs. 1 lit. a ArGV 1). Es hat sodann die Weiter- und Fortbildung der Vollzugsbehörden sicherzustellen (Art. 75 Abs. 1 lit. b ArGV 1). Bei der Anwendung des Gesetzes und der Verordnungen kann es ferner die kantonalen Vollzugsbehörden beraten und informieren, in allgemeinen Belangen des Arbeitnehmerschutzes gilt dies auch für andere interessierte oder betroffene Organisationen (Art. 75 Abs. 1 lit. c ArGV 1). Das SECO beschafft gemäss Art. 75 Abs. 1 lit. d ArGV 1 Informationen auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes und stellt gemäss Art. 75 Abs. 1 lit. e ArGV 1 Fachleute und nötige Infrastrukturen für die Beurteilung und Lösung komplexer Fragen, Probleme und Vorfälle bereit. Gemäss Art. 75 Abs. 1 lit. f ArGV 1 hat das SECO Grundsatz- und Spezialfragen aus dem Bereich des Arbeitnehmerschutzes zu

untersuchen und Fälle von allgemeiner Bedeutung abzuklären. Gemäss Wegleitung zur Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz des SECO von März 2013, S. 175-2, zählen hierzu namentlich Fragen von überkantonaler oder überbetrieblicher Tragweite. Ausserdem soll es Bemühungen zur Förderung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz unterstützen und Forschungsvorhaben zum Thema Arbeit und Gesundheit initiieren (Art. 75 Abs. 1 lit. g ArGV 1). Im Bereich des Arbeitnehmerschutzes nimmt es die Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit sowie die internationalen Kontakte wahr (Art. 75 Abs. 1 lit. h ArGV 1). In den Betrieben und Verwaltungen des Bundes vollzieht es das Gesetz und die Verordnungen (Art. 75 Abs. 1 lit. i ArGV 1). Schliesslich führt es das Plangenehmigungsverfahren im koordinierten Bundesverfahren durch (Art. 75 Abs. 1 lit. j ArGV 1). In diesem Zusammenhang kann das SECO gegenüber dem Arbeitgeber Verfügungen erlassen und ihn auffordern, die notwendigen Massnahmen zur Herbeiführung des gesetzmässigen Zustandes zu treffen (Art. 77 Abs. 1 ArGV 1). Ebenfalls ist das SECO gegenüber der kantonalen Vollzugsbehörde weisungsbefugt, wenn diese eine notwendige Amtshandlung unterlässt oder wenn deren Verfügungen ganz oder teilweise dem Gesetz widersprechen (Art. 78 ArGV 1).

E. 3.3

Abgesehen von den in Art. 42 ArG sowie der dazugehörigen Verordnungsbestimmung ausdrücklich erwähnten Fällen sind nach dem Gesagten stets die Kantone für den Vollzug im Bereich des ArG zuständig. Zu den Pflichten der Kantone gehören allgemeine Aufgaben wie die Information und Beratung der Betriebe, der Arbeitnehmer und anderer Personen oder betroffener Organisationen und selbstverständlich auch die Kontrolle der Anwendung des Gesetzes und der Verordnungen durch die Betriebe. Die Kantone haben ausserdem das Recht, beim Vollzug des Gesetzes bestimmte, im ArG ausdrücklich vorgesehene Details festzulegen (vgl. z.B. Art. 20a Abs. 1 und 30 Abs. 3 ArG). In der Praxis haben die Kantone meist Vollzugsgesetze zum ArG erlassen, die in erster Linie die zuständigen Behörden bezeichnen (i.d.R. das Arbeitsinspektorat gemäss Art. 79 ArGV 1). Das Arbeitsgesetz ist einheitlich anzuwenden. Die Kantone haben folglich in diesem Punkt kein Ermessen. Sie müssen sich an die im Gesetz festgehaltenen und vom SECO konkretisierten Kriterien halten sowie an die Rechtsprechung, bezüglich der teilweise durch diese geregelten Fragen (wie z.B. der Definition der höheren leitenden Tätigkeit; Geiser/Von Kaenel/Wyler, Arbeitsgesetz: Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel, 2005, S. 510 ff. zu Art. 41 ArG).

E. 3.4

Die Oberaufsicht über den Vollzug des ArG obliegt seit dessen Inkrafttreten dem Bund. Lediglich die besonderen, ausdrücklich an den Bund delegierten Aufgaben wurden in den Art. 75 bis 78 ArGV 1 neu geregelt. Die Tatsache, dass der Bund die Aufsicht über den Gesetzesvollzug durch die Kantone ausübt, entspricht dem allgemeinen Prinzip der Gewaltentrennung im Schweizer Recht und dient dem einheitlichen Gesetzesvollzug in der ganzen Schweiz. Im Gebiet des Arbeitnehmerschutzes garantiert eine einheitliche Anwendung der Gesetzesbestimmungen ähnliche Arbeitsbedingungen in der ganzen Schweiz und vermeidet eine Verzerrung des Wettbewerbs. In diesem Bereich hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Kantone ihre Tätigkeit als Vollzugsorgane korrekt ausüben, namentlich ohne ihre Kompetenzen zu überschreiten. Zu diesem Zweck können gegenüber den Kantonen zwingende Weisungen erlassen werden. Im Allgemeinen werden diese Weisungen vom SECO erlassen, obwohl der Bundesrat dazu ermächtigt wäre. Der

Bundesrat seinerseits übt die Oberaufsicht über den Vollzug des Gesetzes aus und hat die in Art. 40 ArG festgehaltene Befugnis zum Erlass von Verordnungen. Er ist ausserdem Rekursbehörde bei letztinstanzlichen kantonalen Entscheiden, soweit diese nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden können (Geiser/Von Kaenel/Wyler, ebd., S. 514 ff. zu Art. 42 ArG).

E. 3.5

Gemäss Art. 49 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) wacht der Bund über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone. Dieses traditionelle Institut der Bundesaufsicht soll sicherstellen, dass die Kantone ihre bundesrechtlichen Verpflichtungen erfüllen. Zur Ausübung der Bundesaufsicht stehen namentlich die folgenden Instrumente zur Verfügung: die Genehmigungspflicht für kantonale Erlasse, das Einholen von Auskünften, die Pflicht zur Berichterstattung durch die Kantone, Inspektionen, die förmliche Beanstandung, die Aufforderung zur Korrektur, eher selten die Kassation eines kantonalen Rechtsanwendungsakts, das Beschreiten des Rechtswegs mittels aufsichtsrechtlich motivierter Behördenbeschwerde oder Klage, die Beseitigung des bundesrechtswidrigen Zustands durch den Bund ohne direkten Zwang, die Verweigerung, Aussetzung oder Rückforderung von Geldleistungen des Bundes, sofern ein hinreichender Zusammenhang zur Pflichtverletzung besteht, die zwangsweise Durchsetzung mittels zwangsbewehrter Disziplinierung des säumigen Kantons oder - als äusserstes Mittel im Falle schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und zur Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen - die militärische Bundesexekution (Giovanni Biaggini, BV - Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2007, N. 15 ff. zu Art. 49 BV).

E. 3.6

Die vom Beschwerdeführer vorliegend beantragte Feststellung, es handle sich beim Flughafen Zürich um einen unregelmässigen Schichtbetrieb mit Schichtarbeit gemäss dem Arbeitsgesetz, fällt nicht in den vorangehend aufgeführten Zuständigkeitsbereich des SECO resp. des Bundes. Weder handelt es sich bei der vom Beschwerdeführer gewünschten Feststellung um einen Anwendungsfall der Wahrnehmung der Oberaufsicht über den Vollzug des Gesetzes und der Verordnungen durch die Kantone im Sinne von Art. 42 Abs. 1 ArG (E. 3.2 und 3.4) resp. von Art. 49 Abs. 2 BV (E. 3.5) noch um einen Anwendungsfall der speziellen Vollzugskompetenz des Bundes im Sinne von Art. 42 Abs. 2 ArG sowie Art. 75 ArGV 1. Wie in E. 3.4 f. dargestellt, setzen die Massnahmen der Bundesaufsicht namentlich voraus, dass ein Kanton die bundesrechtliche Rechtsordnung nicht beachtet, indem er entweder seine Kompetenzen überschreitet oder in pflichtwidriger Weise nicht aktiv wird. Der Beschwerdeführer hat nicht dargelegt, inwiefern dies vorliegend der Fall sein soll. Nachdem der Beschwerdeführer kein entsprechendes Gesuch an die zuständige kantonale Behörde gerichtet hat, wäre eine behauptete Säumigkeit des Kantons denn auch nicht nachvollziehbar.

E. 3.7

Nach dem Gesagten steht es für das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die vom Beschwerdeführer beantragte Feststellung der Schichtarbeit beim Flughafen Zürich einen Vollzug der massgebenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen erfordert. Für den Vollzug des ArG erklärt dieses in Art. 41 die Kantone als zuständig (E. 3.1 und 3.3). In § 1 Abs. 1 der Verordnung des Kantons Zürich zum ArG vom 23. Oktober 2002 (LS 822.1; ArG-VO ZH)

wird im Kanton Zürich das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) als die für den Vollzug des ArG zuständige Behörde bestimmt. Gemäss § 2 lit. b der ArG-VO ZH richtet sich der Rechtsmittelweg nach dem allgemeinen Verfahrensrecht. Die Volkswirtschaftsdirektion ist hiernach erste Rekursinstanz (§ 2 lit. b ArG-VO ZH, vgl. § 19 b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 [LS 822.1; VRG ZH]. Nach § 41 Abs. 1 i.V.m. § 19 lit. a VRG ZH ist sodann das Zürcher Verwaltungsgericht als zweite Rekursinstanz sowie als letzte kantonale Instanz für die Beurteilung der Streitsache zuständig. Anschliessend steht die Beschwerde ans Bundesgericht gemäss Art. 82 lit. b i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d sowie Art. 90 ff. BGG offen. An diesen Instanzenzug resp. Rechtsmittelweg hat sich der Beschwerdeführer für die von ihm gewünschte Beurteilung seines Feststellungsbegehrens zu halten.

E. 3.8

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Rechtslage zu den Schichtbetrieben im Dienstleistungsbereich sei ungewiss und bedürfe der Klärung. Die Klärung der komplexen Rechtslage sei durch die Vorinstanz im Rahmen der ihr in ArgV 1 übertragenen Zuständigkeit zur Erläuterung, Konkretisierung und Interpretation vorzunehmen. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers lassen sich die massgebenden Bestimmungen des Arbeitsgesetzes zur Schichtarbeit nicht nur auf Industriebetriebe, sondern auch auf Dienstleistungsbetriebe anwenden. Auch den Materialien zum Arbeitsgesetz sind keine Hinweise dafür zu entnehmen, dass der Bundesrat die Definition von Schichtarbeit ausschliesslich für Industriebetriebe formuliert hätte. Eine gesetzliche Lücke in Bezug auf Dienstleistungsbetriebe ist nicht zu erkennen. Die vom Beschwerdeführer behauptete Zuständigkeit des SECO zur Erläuterung, Konkretisierung und Interpretation des Arbeitsgesetzes geht so nicht aus dem ArGV 1 hervor (vgl. E. 3.1). Die Klärung, ob in einem (Dienstleistungs-) Betrieb Schichtarbeit im Sinne der gesetzlichen Definition erbracht wird, erfordert eine Prüfung im Einzelfall. Für diese Beurteilung ist der Kanton zuständig. Der Beantwortung dieser Frage in Bezug auf den Flughafen Zürich kommt deshalb auch keine überbetriebliche Tragweite im Sinne von Art. 75 Abs. 1 lit. f ArGV 1 zu (vgl. hierzu E. 3.2). Insgesamt führen die Argumente des Beschwerdeführers nicht zu einem anderen Ergebnis, sondern erhärten die in E. 3.7 dargelegte Zuständigkeitsordnung.

E. 4

Zusammenfassend finden sich vorliegend keine Sachverhaltselemente, die eine Zuständigkeit der Vorinstanz zur Beurteilung der Frage der Schichtarbeit beim Flughafen Zürich begründen. Es obläge dem Beschwerdeführer, gegebenenfalls bei der zuständigen kantonalen Behörde (AWA) eine anfechtbare Verfügung zu veranlassen, um anschliessend den ordentlichen Verwaltungsverfahrensweg zu beschreiten. Damit ist die Nichteintretensverfügung der Vorinstanz vom 3. Februar 2015 nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist entsprechend abzuweisen und die angefochtene Verfügung ist zu bestätigen.

E. 5.1

Die Verfahrenskosten sind dem Beschwerdeführer als unterliegender Partei aufzuerlegen. Diese sind auf Fr. 1'000.- festzulegen und dem bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu entnehmen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

E. 5.2

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.